



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur une plainte
à propos de réunions tenues par
le Conseil du Canton de Georgian Bay
le 13 octobre 2015 et le 11 janvier 2016**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario
Janvier 2017**

Plainte

- 1 Le 6 juin 2016, mon Bureau a reçu une plainte sur des réunions à huis clos tenues par le Conseil du Canton de Georgian Bay le 13 octobre 2015 et 11 janvier 2016. Ces réunions avaient pour but de discuter d'une structure construite sur le rivage de la baie par le propriétaire d'un chalet local, comprenant une terrasse et un quai, qui n'était pas conforme aux exigences du règlement de zonage du Canton. Cette plainte alléguait que ces réunions s'étaient tenues à huis clos en infraction aux exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi »).

Compétence de l'Ombudsman

- 2 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local et des comités d'un conseil doivent se tenir en public, sous réserve des exceptions prescrites.
- 3 Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi accorde aux citoyens le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité s'est dûment retirée à huis clos en vertu de la Loi. Les municipalités peuvent désigner leur propre enquêteur ou recourir aux services de l'Ombudsman de l'Ontario. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut dans les municipalités qui n'ont pas désigné leur propre enquêteur.
- 4 L'Ombudsman est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos pour le Canton de Georgian Bay.
- 5 Lorsque nous enquêtons sur les plaintes à propos de réunions à huis clos, nous déterminons si les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi et le Règlement de procédure de la Municipalité ont été respectés.

Procédures du Conseil

- 6 Le Règlement de procédure actuel du Conseil stipule que toutes les réunions doivent se tenir en public, sous réserve des dispositions à l'article 239 de la Loi. Les seuls votes permis à huis clos sont ceux qui portent sur des questions de procédure ou qui visent à donner des directives au personnel ou aux agents de la municipalité. La version précédente du Règlement de procédure (Règlement 2015-99), qui était en vigueur lors de la réunion d'octobre 2015, incluait ces mêmes dispositions.

Processus d'enquête

- 7 Le 29 juillet 2016, après avoir effectué un examen préliminaire, nous avons avisé le Canton que nous enquêterions sur cette plainte.
- 8 Les membres de l'Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques de mon Bureau ont examiné les extraits pertinents du Règlement de procédure du Canton et de la Loi, ainsi que la documentation de ces réunions. Ils ont parlé au maire et au personnel municipal.
- 9 Mon Bureau a obtenu une pleine collaboration dans ce dossier.

Contexte

Structure sur le rivage

- 10 À l'été de 2014, un propriétaire de chalet dans la communauté de Go Home Bay, Canton de Georgian Bay, a construit une structure en bordure de la baie, composée d'un quai et d'une terrasse érigée sur le rivage. Le Canton avait délivré un permis de construire pour cette structure, mais il s'est avéré par la suite que ladite structure n'était pas conforme au règlement de zonage à plusieurs égards.
- 11 En juillet 2014, le Canton a reçu une correspondance au sujet de cette structure, provenant d'un représentant d'un club de propriétaires de chalet à Go Home Bay (le Club). Dans cette correspondance, le Club a souligné que les propriétaires des chalets voisins étaient contrariés par plusieurs aspects de la terrasse et du quai, dont une atteinte à la vie privée, des bruits de bateaux et des problèmes d'esthétique. Une lettre des voisins exprimant ces préoccupations était incluse à la correspondance envoyée au Canton.
- 12 Le Canton a écrit au Club et a reconnu que le quai n'était pas conforme aux exigences du Règlement de zonage.
- 13 Le Club a suivi la question pendant plus d'une année. En novembre 2015, un autre propriétaire de chalet à Go Home Bay a avisé le Club que le Conseil avait décidé que la terrasse de la structure sur le rivage devrait être réduite, mais que le propriétaire n'aurait pas de changement à apporter au quai pour se conformer au règlement de zonage.
- 14 Le Club a demandé plus de renseignements au Canton, voulant savoir notamment pourquoi le public n'avait jamais eu l'occasion de se prononcer sur la question. Dans une lettre datée du 26 novembre 2015, le directeur

- des Services de développement du Canton a informé le Club que le Conseil avait examiné la structure sur le rivage, en séance à huis clos, et que le Conseil avait « rendu une décision exigeant des modifications uniquement à la terrasse sur le rivage... comme il n'y avait pas de demande de développement pour cette propriété, il n'y avait pas de forum pour les commentaires du public. »
- 15** Le 3 janvier 2016, le Club a écrit au Conseil pour se plaindre de cette décision « d'ignorer les dispositions claires des documents juridiques de la Municipalité, qui donnent des directives claires sur la question, à savoir le plan officiel et le règlement de zonage général ». Le Club a demandé au Conseil de réexaminer sa position.
- 16** Le Club a demandé à obtenir une réponse dans les 15 jours et a souligné que si le Conseil décidait de ne pas faire respecter les dispositions du règlement de zonage « nous n'aurons pas d'autre choix que de solliciter des conseils juridiques sur la manière de remédier aux mesures inappropriées des décideurs du Canton ».
- 17** Le directeur des Services de développement a écrit au Club le 15 janvier pour lui faire savoir que le Conseil avait discuté de cette lettre à huis clos le 11 janvier et qu'il avait conclu qu'il ne prendrait pas d'autre mesure.

Réunion du Conseil le 13 octobre 2015

- 18** Le 13 octobre 2015, la réunion a commencé à 9 h. Le premier point à l'ordre du jour était une séance à huis clos, pour traiter de six questions. Le troisième point à l'ordre du jour était « une question de conformité au zonage » qui allait être discutée à huis clos en vertu de l'exception des « litiges actuels ou éventuels », à l'alinéa 239 (2) e) de la Loi. Ce point concernait la structure sur le rivage à Go Home Bay.
- 19** Le personnel a avisé notre Bureau que la question avait été étudiée à huis clos par crainte de litiges éventuels contre le Canton, soit de la part du propriétaire du chalet, soit de la part de ses voisins. Nous avons été informés que le personnel avait été verbalement avisé qu'un membre du public pourrait entamer un litige.
- 20** D'après le procès-verbal de la séance publique, le Conseil a adopté une résolution pour se retirer à huis clos en invoquant les raisons indiquées dans l'ordre du jour.
- 21** Lors de la séance à huis clos, le directeur des Services de développement a remis un rapport écrit au Conseil et a fait un bref historique de la structure sur le rivage. Le rapport écrit présentait les efforts faits par le

personnel pour rectifier la situation et proposait deux options au Conseil. Il lui recommandait d'enjoindre au personnel de poursuivre l'une des deux options.

22 Les membres du Conseil ont discuté des options et des coûts potentiels de chacune d'elles. Ils ont aussi examiné la possibilité de poursuites judiciaires et se sont demandé s'ils devaient solliciter une opinion juridique.

23 À la fin de la séance à huis clos, le Conseil a adopté la résolution suivante :

QU'IL SOIT RÉSOLU que le Conseil accepte un quai de 12 pieds/3,66 mètres de large et une terrasse de 40 mètres carrés/430,56 pieds carrés, à l'emplacement actuel.

Analyse

Discussion durant la séance à huis clos

24 La *Loi sur les municipalités* ne définit pas précisément ce que sont les « litiges actuels ou éventuels ». Dans des rapports précédents, quand notre Bureau a dû décider si cette exception s'appliquait à une discussion à huis clos particulière, il a examiné s'il y avait une probabilité raisonnable de litige au moment des discussions.

25 Dans un rapport concernant le Village de Westport, notre Bureau a conclu qu'il y avait des raisons suffisantes pour que la Municipalité anticipe une réelle possibilité de litige, même si aucun litige n'avait été engagé au moment de la discussion à huis clos¹. De même, lorsque la Ville de Port Colborne² a fait face à une menace de litige spécifique, concernant les prières lors des réunions du Conseil, notre Bureau a conclu que les discussions de cette menace relevaient de l'exception à l'alinéa 239 (2) e).

26 Lors de l'examen d'une réunion du Conseil de la Ville de Midland³, notre Bureau a conclu que le Comité de planification et de développement était

¹ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Conseil du Village de Westport a tenu une réunion à huis clos illégale le 28 octobre 2014* (janvier 2015), en ligne :

<https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Village-of-Westport.aspx?lang=fr-CA>

² Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Conseil de la Ville de Port Colborne a tenu des réunions à huis clos illégales le 8 mars 2010, le 27 janvier 2014 et le 8 décembre 2014*, (novembre 2015) en ligne: <https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-Port-Colborne.aspx?lang=fr-CA>

³ Lettre du 11 février 2013, consultable en ligne :

<https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Images/Reports/Midland-Nov2012-FR.pdf>

en droit de tenir une réunion à huis clos en vertu de l'exception des litiges actuels ou éventuels, quand ce Comité a examiné la lettre d'un propriétaire annonçant des poursuites judiciaires spécifiques si un conflit de zonage n'était pas réglé à sa satisfaction. Dans tous ces cas, il y avait une probabilité raisonnable de litige, et non pas une perspective hypothétique de litige.

- 27** Lors de la réunion du 13 octobre 2015, le Conseil savait qu'une structure non conforme au règlement de zonage avait été érigée sur le rivage. Les propriétaires des chalets voisins se sont plaints de cette structure, mais il s'avérait qu'il serait coûteux de la reconstruire. Le personnel municipal avait reçu des menaces verbales de litige. Dans ce contexte, il n'était pas déraisonnable que le Conseil croie à une probabilité raisonnable de litige. Le Conseil était en droit d'invoquer l'exception des litiges actuels ou éventuels dans ces circonstances.

Le vote

- 28** Le paragraphe 239 (6) de la Loi autorise un vote à huis clos si le vote porte sur une question de procédure ou vise à donner des directives au personnel. Durant la séance à huis clos, le Conseil a adopté une résolution pour autoriser le quai de la structure sur le rivage, tel qu'il était, et pour laisser la terrasse à son emplacement actuel à condition d'en réduire la grandeur.
- 29** Le personnel du Canton a informé mon Bureau que ce vote devrait être interprété comme une directive donnée au personnel, lui demandant de transmettre la décision du Conseil au propriétaire de la structure. Toutefois, telle que libellée, la motion se lit comme une décision de fond prise par le Conseil sur la façon de régler la question de la structure.
- 30** Comme nous l'avons souligné dans notre rapport de novembre 2015 au sujet de la Municipalité de Brighton⁴, même si l'objectif d'une résolution est de donner des directives au personnel, le fait de ne pas la formuler en ces termes constitue une violation des dispositions de la Loi et du Règlement de procédure de la municipalité.

⁴ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête sur l'allégation de violation de la Loi de 2001 sur les municipalités par la Municipalité de Brighton le 28 mai 2015* (novembre 2015), en ligne : [https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Municipality-of-Brighton-\(2015\).aspx?lang=fr-CA](https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Municipality-of-Brighton-(2015).aspx?lang=fr-CA)

La réunion du 11 janvier 2016

- 31** La réunion du 11 janvier 2016 a commencé à 9 h. Le premier point inscrit à l'ordre du jour était une séance à huis clos visant à examiner quatre questions. Le point a) à l'ordre du jour était une « question de conformité au zonage » et allait se tenir à huis clos en vertu de l'alinéa 239 (2) e) de la Loi, pour les litiges actuels ou éventuels. Ce point avait trait à la structure sur le rivage. Le personnel du Canton a fait savoir à mon Bureau que la question avait été étudiée à huis clos en raison d'une lettre récente, qui portait à croire à une menace de litige contre le Canton.
- 32** D'après le procès-verbal de la séance publique, le Conseil a adopté une résolution pour se retirer à huis clos en citant les raisons données dans l'ordre du jour.
- 33** Durant sa séance à huis clos, le Conseil a examiné une correspondance que le Club lui avait récemment envoyée. Dans cette lettre, le Club demandait au Conseil de reconsidérer la décision qu'il avait prise récemment à propos de la structure sur le rivage, et informait le Conseil que s'il décidait de ne pas faire respecter les dispositions du Règlement de zonage le Club solliciterait des conseils juridiques sur « la manière de remédier à ces actions inappropriées ».
- 34** Le procès-verbal de la séance à huis clos indique que le personnel a fait une recommandation quant à la façon de procéder. Le Conseil a discuté des possibilités de litige contre le Canton et de la nécessité de solliciter des conseils juridiques ou non. Il a décidé de ne prendre aucune mesure concernant cette lettre, mais il n'y a eu aucun vote officiel et aucune résolution n'a été consignée.
- 35** En séance publique, le Conseil a rendu compte d'autres questions discutées à huis clos, mais il n'a donné aucun renseignement sur le problème de conformité au zonage.

Analyse

- 36** Alors qu'il était en séance à huis clos, le Conseil a examiné une lettre du Club. Cette lettre indiquait que, si le Conseil ne revenait pas sur une décision prise auparavant, le Club solliciterait des conseils juridiques sur le processus à suivre face au non-respect des dispositions du règlement de zonage par le Conseil.

- 37** La Cour supérieure de l'Ontario a examiné une situation semblable dans *Ross c. Muskoka Lakes (Township)*⁵. Dans ce cas, un club de pêche local voulait construire un ajout à un bâtiment résidentiel. L'avocat du club de pêche avait écrit à la municipalité pour savoir si le permis serait délivré, et il exigeait une réponse dans les prochains jours. Le lendemain, le Conseil a discuté de la question à huis clos en vertu de l'exception des litiges actuels ou éventuels. En fin de compte, il a délivré un permis.
- 38** Le propriétaire d'une propriété voisine a demandé une ordonnance annulant les résolutions du Conseil qui avaient approuvé la demande du plan du club de pêche, au motif que le processus suivi était contraire à la *Loi sur les municipalités*. Plus précisément, ce propriétaire a affirmé que le Conseil avait indûment discuté de la question à huis clos.
- 39** En examinant s'il convenait que le Conseil discute de la question à huis clos, la Cour a souligné qu'il y avait une probabilité très réelle de poursuites judiciaires :
- ... il était tout à fait raisonnable que le Conseil croie que la question dont il était saisi puisse potentiellement être litigieuse. Dire que le Conseil n'était pas en droit de se retirer à huis clos parce qu'il n'avait reçu aucun conseil juridique, ni aucun conseil protégé par le secret professionnel de l'avocat, durant le huis clos, constitue une interprétation trop étroite (de l'exception). Dans certaines circonstances, le Conseil voudra évaluer une question pouvant mener à des poursuites judiciaires, même si l'avocat municipal n'est pas présent ou n'a pas donné de conseil juridique.
- 40** La Cour a statué que le Conseil était en droit de se réunir à huis clos pour examiner la question.
- 41** Lors de la réunion du 11 janvier, le Conseil du Canton de Georgian Bay a examiné une lettre du Club disant que le Conseil n'avait pas respecté son propre Règlement de procédure, et que le Club solliciterait des conseils juridiques. Étant donné l'ensemble du contexte, je suis convaincu qu'il n'était pas déraisonnable pour le Conseil de croire qu'il y avait une probabilité raisonnable de litige. Le Conseil était en droit d'invoquer l'exception des litiges actuels ou éventuels, dans ces circonstances.

⁵ 2004 CanLII 18309 (ON SC)

Conclusion

- 42 Le Conseil du Canton de Georgian Bay était en droit de tenir des discussions à huis clos en vertu de l'exception des litiges actuels ou éventuels le 13 octobre 2015 et le 11 janvier 2016. En revanche, le vote à huis clos du Canton le 13 octobre était contraire à la Loi, car il portait sur une résolution de fond et n'avait pas été présenté comme une directive au personnel.
- 43 Dans ce cas, il est clair que la communauté s'intéressait à la question de la structure sur le rivage et aux infractions au règlement municipal, ainsi qu'à la façon de régler ces problèmes. Le Conseil aurait pu songer à exercer son pouvoir discrétionnaire pour discuter de ces questions en forum public, du moins en partie. Soulignons toutefois que les exceptions aux exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi permettent au Conseil de se retirer à huis clos pour protéger ses intérêts juridiques s'il existe des risques de litiges. Vu les menaces de poursuites judiciaires faites par diverses parties dans cette affaire, le Conseil avait des raisons de croire à une probabilité raisonnable de litige.

Questions de procédure

- 44 Lors de ces deux réunions, après avoir repris sa séance publique, le Conseil n'a donné aucun renseignement au public sur ses discussions à huis clos au sujet de la structure sur le rivage.
- 45 J'encourage les municipalités à faire publiquement rapport du déroulement de leurs séances à huis clos, au moins de manière générale. Ceci est tout particulièrement important dans des cas comme celui-ci, où le public porte un vif intérêt aux résultats.
- 46 Parfois, les comptes rendus au public pourront prendre la forme d'une discussion générale, en séance publique, sur les sujets examinés à huis clos, qui reprendra les renseignements contenus dans la résolution de se retirer à huis clos, ainsi que des renseignements sur les directives données au personnel, les décisions et les résolutions. Dans d'autres cas, la nature de la discussion pourra justifier la communication de plus amples renseignements sur la séance à huis clos, en public.

Opinion

- 47 Le Conseil du Canton de Georgian Bay était en droit d'invoquer l'exception à l'alinéa 239 (2) e) de la Loi quand il s'est retiré à huis clos le

13 octobre 2015 et le 11 janvier 2016 pour discuter d'une structure construite sur le rivage, en infraction au règlement de zonage.

- 48 Cependant, le Conseil du Canton de Georgian Bay a enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* quand il a voté sur une résolution de fond, et non pas sur une directive au personnel, durant sa séance à huis clos du 13 octobre 2015.

Recommandations

- 49 Je fais les recommandations suivantes dans le but d'aider le Canton à s'acquitter de ses obligations en vertu de la Loi et à renforcer la transparence de ses réunions.

Recommandation 1

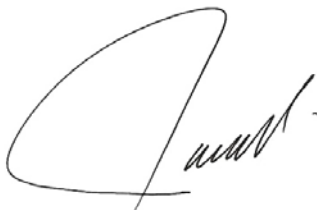
Le Canton de Georgian Bay devrait éviter de voter à huis clos à moins que le vote ne porte clairement sur une question de procédure ou des directives à donner au personnel.

Recommandation 2

Le Canton de Georgian Bay devrait veiller à formuler clairement les résolutions à huis clos qui visent à donner des directives au personnel.

Rapport

- 50 Le Conseil du Canton de Georgian Bay a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de la commenter. Nous avons tenu compte de tous les commentaires reçus pour préparer ce rapport final.
- 51 Mon rapport devrait être communiqué au Conseil du Canton de Georgian Bay et mis à la disposition du public dès que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion du Conseil.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario